



缔约方会议
第二十六届会议
2021 年 10 月 31 日至 11 月 12 日，格拉斯哥
临时议程项目 x
与资金有关的事项
长期气候资金

2020 年长期气候资金问题会期研讨会*

秘书处的概要报告

概要

本报告概述了关于 2020 年长期气候资金问题会期研讨会的第一期会议和第二期会议，该研讨会由秘书处组织，以虚拟方式分别在《气候公约》2020 年气候对话期间和 2021 年 5 月至 6 月附属机构届会期间举行。根据第 3/CP.24 号决定，研讨会重点讨论了气候资金的效力，包括提供和筹集的资金的结果和影响，以及为发展中国家缔约方的适应和减缓提供资金和技术支持的情况。本报告将为缔约方会议第二十六届会议期间召开的第四次气候资金问题两年期高级别部长级对话提供参考。

简称和缩略语

COP	缔约方会议
COVID-19	2019 冠状病毒病
LDC	最不发达国家
OECD	经济合作与发展组织
SIDS	小岛屿发展中国家

* 本文件在截止日期之后提交，是因为技术准备的时间超出预期。



一. 引言

A. 任务

1. 缔约方会议第二十届会议(COP 20)请秘书处在 2020 年之前举办长期气候资金问题年度会期研讨会，并就每次研讨会编写一份概要报告，供缔约方会议进行年度审议，同时供气候资金问题两年期高级别部长级对话审议。¹
2. 2019 年和 2020 年长期气候资金问题会期研讨会的任务是重点讨论：
 - (a) 气候资金的效力，包括提供和筹集的资金的结果和影响；
 - (b) 向发展中国家缔约方为将全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于 2°C 之内、并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内而开展的适应和减缓行动提供资金和技术支持。²

B. 本报告的范围

3. 第二章介绍了 2020 年长期气候资金会期研讨会第一期会议和第二期会议得出的主要结论，第三章总结了在研讨会的背景介绍和讨论中提出的关键问题。

C. 背景

1. 筹备活动

4. 会期研讨会分两期举行。2020 年秘书处以虚拟方式组织了研讨会第一期会议，计划于 2021 年在波恩举行现场会议的同时举行第二期会议。由于 COVID-19 大流行仍在持续以及不确定在 2021 年能否举行现场会议，所以在 5 月至 6 月会期内以虚拟方式举行了研讨会第二期会议。
5. 秘书处请格奥尔格·博斯丁(挪威)和查希尔·法基尔(南非)共同主持研讨会的这两期会议。在他们的指导下，秘书处为这两期会议编制了一份临时工作方案，并为整个研讨会制定了方法。

2. 研讨会目标

6. 研讨会第一期会议的目标是概述气候资金的筹集和交付情况，以及从长期气候融资过程中获得的洞见和经验教训；并促进讨论长期气候资金研讨会上分享的信息，包括发展中国家在获得适应和减缓行动的资金和技术支持方面遇到的挑战和机遇，以及进一步解决这些问题的行动，供缔约方会议审议。
7. 研讨会第二期会议的目标是促进对研讨会第一期会议分组讨论的成果和研讨会期间收到的反馈进行更具包容性和参与性的对话。

¹ 第 5/CP.20 号决定，第 12 段。

² 第 3/CP.24 号决定，第 9 段。

D. 议事情况

1. 第一期会议的议事情况

8. 2020年11月27日，长期气候资金研讨会第一期会议以虚拟方式在《气候公约》2020年气候对话期间举行。会议向参加气候对话的所有缔约方和观察员开放，吸引了约90名与会者。

9. 研讨会首先由出席COP 25的智利代表团团长胡利奥·科达诺和《气候公约》执行秘书帕特里夏·埃斯皮诺萨致开幕词。两人都强调，虽然发达国家缔约方承诺在2020年之前每年联合筹集的1,000亿美元可能只能满足发展中国家气候资金总需求的一部分，但交付这一资金将释放出重要的政治信号并提供重要的保证，即根据《公约》和《巴黎协定》作出的承诺将得到履行。

10. 联合召集人简要介绍了研讨会以及长期气候融资过程的历史和迄今取得的成果。

11. 经合组织的简·埃利斯和乐施会的特蕾西·卡蒂做了背景介绍，阐述了第1/CP.16号决定第98段的背景。布鲁金斯学会的阿马尔·巴塔恰亚、亚洲开发银行的普里蒂·班达里、机构投资者气候变化小组的彼得·达姆加德·詹森和南方中心的马里亚玛·威廉姆斯组成的专家小组应邀就规定的议题(见上文第2段)、背景介绍和以下三个指导性问题的意见：

(a) 与2010年通过第1/CP.16号决定时相比，目前气候资金的筹集和交付情况如何？

(b) 基于已筹集和交付的气候资金的效力、结果和影响，可以得出哪些洞见？

(c) 发展中国家在获得适应和减缓的资金和技术支持方面面临哪些挑战和机遇？

12. 小组讨论结束后，研讨会与会者就关键问题进行了公开讨论。

13. 研讨会第一期会议结束时，共同召集人作了简短的总结发言。阿奇·杨代表即将上任的COP 26主席作了最后发言，他强调，鉴于缔约方呼吁更加重视气候资金的可靠性、交付、筹集和可获得性，1,000亿美元的目标具有“标志性意义”。

14. 研讨会方案、演示幻灯片和网播视频，可查阅《气候公约》网站。³

2. 第二期会议的议事情况

15. 2021年6月7日，长期气候资金研讨会第二期会议以虚拟方式在附属机构届会期间举行。会议向出席届会的所有缔约方和观察员开放，吸引了约190名与会者。

16. 会议首先由科达诺先生和埃斯皮诺萨女士致开幕词。虽然关于发达国家是否正在履行或已经履行每年为发展中国家筹集和提供1,000亿美元的承诺这一问题备受争论，但科达诺先生强调，需要基于需求的、有效的和可预测的资金来保持

³ 见 <https://unfccc.int/event/in-session-workshop-on-long-term-climate-finance-part-i>。

对《气候公约》进程的信任度及其可信度。执行秘书对 2009 年商定的 1,000 亿美元目标尚未实现表示震惊。

17. 共同召集人简要介绍并叙述了研讨会第一期会议的成果。

18. 邀请了三名共同召集人，各主持一个分组讨论。美利坚合众国财政部的丽贝卡·劳勒、欧盟委员会气候行动总局的菲利普·欧文斯和埃及环境部的阿姆鲁·奥萨马·阿卜杜勒-阿齐兹主持了关于以下三个问题的讨论：

(a) 我们可以从过去 10 年提供和筹集气候资金中吸取哪些重要的经验教训？

(b) 如何提供和筹集资金支持以符合和响应发展中国家的需要？正在为此作出哪些努力？

(c) 我们如何增加适应资金，以实现适应支持和减缓支持之间的平衡？

19. 共同召集人随后向全体会议简要介绍了小组讨论情况，然后举行了问答环节，研讨会与会者就关键问题进行了公开讨论。

20. 研讨会第二期会议结束时，共同召集人作了简短的总结发言。阿奇·杨先生作了最后发言，他再次呼吁提高为发展中国家提供的气候资金的可靠性和可获得性，加强交付和筹集进程。

21. 研讨会方案、演示幻灯片和网播视频，可查阅《气候公约》网站。⁴

二. 主要结论

A. 第 1/CP.16 号决定背景下的气候资金

22. 研讨会关于筹集和交付 1,000 亿美元目标的主要结论和声明包括以下内容：

(a) 减缓资金仍然占所提供和筹集的公共气候资金总额的三分之二以上，贷款多于赠款。此外，部分发展中国家从提供和筹集的气候资金中获益更多，最不发达国家和小岛屿发展中国家获得了更大份额的适应融资；

(b) 向发展中国家提供的气候资金净值可能不到发达国家报告的经赠款等值调整后资金净值的一半；

(c) 达到 1,000 亿美元的目标将释放出一个政治信号，表明《公约》和《巴黎协定》下的承诺将得到履行。但是，尽管过去十年在提供和获得资金方面取得了进展，可这一目标尚未实现；

(d) 多边商定的气候资金定义和一份关于实现 1,000 亿美元目标的综合报告有助于制定更新后的气候资金目标。有人提到资金问题常设委员会也许可以负责这项工作；

(e) 与会者就 COP 26 之后是否继续保留长期气候资金议程项目交换了意见，包括继续保留该议程项目有助于在这一进程中建立信任。其他与会者认为该

⁴ 见 <https://unfccc.int/event/cop-in-session-workshop-on-long-term-climate-finance-part-ii-1>。

议程项目是多余的，因为相关活动现已包含在关于《巴黎协定》第九条第五款的议程项目中。

B. 气候资金的效力、结果和影响

23. 在回顾气候资金的关键问题时，与会者主要讨论了以下问题：

- (a) 必须根据发展中国家的需要、优先事项和具体情况提供充足的、由需求驱动的气候资金支持；
- (b) 用于适应的赠款和资金水平低，需要增加；
- (c) 各区域获得的气候资金不平衡，应想办法解决这一问题；
- (d) 公共资金在吸引私人投资用于适应和减缓方面的作用；
- (e) 需要更多地关注气候资金的效力和影响，减少关注提供和筹集的气候资金数额。

C. 在获得适应和减缓资金和技术支持方面面临的挑战和机遇

24. 灾害和大流行使发展中国家债台高筑，气候资金贷款超过赠款的情况加剧了债务问题，这对气候项目的开发和投资构成了挑战。

25. 发达国家的财政援助不断增加，但发展中国家缺乏高质量项目管道和提案与之相匹配。

26. 发达国家正在努力增加资金，为私营部门投资创造有利环境，并将气候资金纳入主流。

三. 讨论概要

A. 发言

27. 在研讨会第一期会议中，经合组织代表的介绍概述了经合组织关于 2013-2018 年发达国家为发展中国家提供和筹集的气候资金年度数额的报告。⁵ 据估计：

- (a) 2018 年提供和筹集的年度气候资金总额达到 789 亿美元，比 2017 年增长 11%；
- (b) 提供和筹集气候资金总额的增长得益于公共气候资金，而筹集的私人气候资金和气候相关出口信贷资金几乎没有增长；
- (c) 2018 年，双边公共气候资金在气候资金总额中占比最大，比 2017 年增长 21%；

⁵ OECD.2020. *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-18*. Paris: OECD Publishing. 可查阅 <https://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-18-f0773d55-en.htm>。

(d) 在 2018 年提供的气候资金总额(550 亿美元)中, 70%用于减缓, 21%用于适应, 2016-2018 年适应资金平均每年增长 29%(2018 年达到 168 亿美元);

(e) 2018 年, 用于交叉目标的资金增至 71 亿美元(自 2016 年以来增加了 15%);

(f) 贷款在所提供的公共气候资金总额中的占比从 2013 年的 52%增加到 2018 年的 74%;

(g) 总之, 2016-2018 年筹集的私人气候资金中有 93%用于减缓, 主要面向中等收入国家;

(h) 最不发达国家和小岛屿发展中国家分别获得了 2018 年气候资金总额的 14%和 2%。

28. 根据经合组织的数据, 2019 年和 2020 年气候资金需要年均增长 13%, 才能在 2020 年底之前达到每年 1,000 亿美元的目标。

29. 最后, 经合组织代表指出, 跟踪气候变化适应资金的进程仍然具有挑战性。

30. 乐施会代表的发言是基于乐施会关于实现 1,000 亿美元目标进展情况的评估报告。⁶ 该代表强调, “如何”实现目标与“是否”能实现目标同样重要, 并就此指出了以下几点:

(a) 向发展中国家提供的气候资金净值可能不到发达国家报告的经赠款等值调整后资金净值的一半, 这是因为对项目的气候相关性报告过多。例如, 通过双边渠道为特定气候净援助提供的气候资金可能比报告的要少三分之一;

(b) 报告的公共气候资金中有 80%是贷款和其他非赠款工具, 而报告的资金总额中只有 40%是非优惠贷款;

(c) 减缓和适应资金之间存在不平衡, 据估计, 2017-2018 年报告的公共气候资金中有 25%用于适应, 而用于减缓的比例为 66%;

(d) 2017-2018 年, 估计报告资金中有 20.5%以贷款和其他非赠款工具的形式提供给最不发达国家, 3%以贷款和其他非赠款工具的形式提供给小岛屿发展中国家;

(e) 据估计三分之一的气候资金项目考虑到了性别平等;

(f) 地方和社区层面可获得的气候资金仍然不足。

31. 乐施会代表强调, 需要报告气候资金的赠款等值, 以强化报告的可比性, 并改进对发达国家所提供气候资金的分析。

32. 针对背景介绍, 一些研讨会与会者强调, 在没有商定气候资金定义的情况下, 不能将非优惠贷款视为气候资金。他们还指出, 以商业条款提供的非优惠气候资金的增加其实加剧了国家债务负担, 这违背了《公约》第四条的精神, 也不利于实施变革行动, 特别是在最不发达国家和小岛屿发展中国家。

⁶ Oxfam.2020.*Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing progress towards the \$100 billion commitment*.Oxford: Oxfam International Publishing.可查阅:
<https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2020>。

33. 此外，研讨会与会者询问上述经合组织和乐施会的报告是否反映了发展中国家的需要；所报告的数字是否包括为实现 1,000 亿美元的目标而筹集和提供的资金，还是只包括提供的资金；各国如何报告与性别相关的气候资金；官方发展援助在多大程度上被报告为气候和适应资金；以及以贷款形式向最不发达国家和小岛屿发展中国家提供的气候资金是否加剧了它们现有的高额债务负担。

B. 第 1/CP.16 号决定背景下的气候资金

34. 在研讨会第一期会议的公开讨论中，专题讨论小组成员回顾了与 2010 年相比气候资金的筹集和交付现状，正是在 2010 年发达国家缔约方承诺将 1,000 亿美元目标作为《坎昆协议》的一部分。他们强调必须实现这一目标，以及有必要扩大气候资金规模，特别是在适应方面。一些小组成员强调，有机会将 COVID-19 大流行后的复苏方案与气候资金承诺关联起来，并使这些复苏方案更加环保、更具包容性和复原力。

35. 一些研讨会与会者认为，应该明确区分在 1,000 亿美元目标和可持续发展目标背景下筹集的气候资金。一位与会者表示，商业贷款、担保和出口信贷不应算作实现 1,000 亿美元目标的资金，一位发言人和一位小组成员支持这一观点。

36. 其他与会者强调，虽然向发展中国家提供的贷款(优惠和非优惠)正在增加，但相比之下，提供的赠款仍然有限。一些小组成员强调，如果能确保透明度，这两种资金的筹集可以相辅相成。为了澄清官方发展援助和气候资金之间的区别，一位发言人解释说，官方发展援助侧重于如何提供资金，而气候资金侧重于资金的用途。

37. 一位小组成员指出，国际开发银行将债务可持续性作为确定在发展中国家使用何种金融工具的标准。但是，另一位发言人指出，尽管国际气候融资机构制定了确保其贷款可持续的政策，但往往不会防范接收国积累债务。在这方面，一位与会者强调，必须根据接收国的需要、优先事项和具体情况提供适当的气候资金支持。

38. 尽管观察到通过双边和多边渠道向发展中国家提供的公共资金支持都有上升趋势，但一些与会者指出，需要进一步增加私人气候资金，特别是用于适应方面的资金。与会者重申公共资金在吸引私人投资用于适应和减缓方面的重要作用，以及包括多边、区域和国家开发银行在内的公共机构应继续加大对公私伙伴关系的支持力度。

39. 与会者就增加私人气候资金面临的挑战交换了意见。第一，有人指出，由于适应项目往往无利可图，因此为此类项目吸引私营部门资金是一项挑战。第二，尽管私营部门对全球气候项目的兴趣日益增长，参与度也日益提升，但最不发达国家和小岛屿发展中国家在有效利用国内和国际私营部门的参与方面仍然面临挑战。第三，一位与会者质疑为什么通过双边渠道筹集的私营部门资金少于通过多边渠道筹集的私营部门资金。一位发言人回答说，这可能是由于双边渠道优先考虑为适应提供赠款。

40. 最后，研讨会第一期会议有几位与会者指出了金融创新的重要性，例如运用特别提款权为气候行动融资。

41. 在研讨会第二期会议的小组讨论中，与会者表示，如果没有商定关于气候资金的明确定义，就很难确定实现 1,000 亿美元目标的情况。此外，使用的会计方法多种多样，导致难以评估和比较气候资金流，也难以区分气候资金与官方发展援助，因此给这些资金流造成了不确定性。

42. 若干与会者认为，基于资金问题常设委员会提出的气候资金目前通用定义，可以引入更详细、更完整的定义。

43. 一位与会者提醒说，经合组织报告和乐施会报告之间存在不一致，这意味着需要使用综合数据来评估实现 1,000 亿美元目标的情况，例如提供的贷款额和赠款额分别是多少，以及分别用于减缓和适应的资金有多少。一份连贯一致的综合报告包含吸取的经验教训，明确阐述通过多边开发银行提供和筹集资金的情况，并包含了关于对接收国的影响的信息，可以作为制定更新的集体筹集目标的参考信息。其他与会者表示，由于数据可用性滞后以及透明度和问责方面的问题，这样的评估只能在未来几年进行。

44. 有人提到，由于发展中国家在未来几年将面临重大挑战，提高雄心以及从雄心和目标向实地落实减缓和适应行动迈进，取决于发达国家筹集和提供的气候资金。

45. 与会者再次重申，为适应提供的资金相对较少，用于应对损失和损害的支持很少。一些与会者承认，需要增加提供适应资金，特别是赠款形式。其他人表示，适应资金与发展资金相关，因此在报告时更难区分。有人建议在商定更新的目标时设定一个固定数额或百分比，用于适应以及处理损失和损害。

46. 最后，与会者讨论了在 COP 26 之后长期资金议程项目的情况。若干与会者呼吁继续保持该议程项目，指出必须继续审议发达国家到 2020 年每年筹集 1,000 亿美元并持续到 2025 年的承诺。其他与会者认为，工作方案的许多方面已经列入关于根据《巴黎协定》第九条第五款所提供信息的议程项目下。

C. 气候资金的效力、结果和影响

47. 研讨会第一期会议的小组成员讨论了所筹集和交付的气候资金的效力、结果和影响，并审议了如何评估这些问题。与会者的建议包括，根据相关发达国家的经济规模或发展中国家的总体气候资金需求，评估气候资金的提供情况。

48. 小组成员强调，对气候资金效力的评估应与其导致减排或促成气候变化适应的程度挂钩。一位与会者指出，虽然评估所提供的气候资金的影响很重要，但目前的气候资金报告系统并不强制要求报告效力。

49. 最后，与会者指出，为发展中国家提供的适应资金仍然低于减缓资金，但一位小组成员指出，将减缓资金与适应资金分开可能会导致批准和提供给发展中国家的资金减少，因为有些项目提案会因减缓和适应成分的不平衡而被拒绝。

50. 在研讨会第二期会议的小组讨论中，与会者详细阐述了在获得气候资金方面的经验教训，如地方层面获得的资金水平低，地方社区没有参与项目开发(特别是适应项目)，以及缺乏执行能力。

51. 与会者还指出，气候资金应由需求驱动，因此应对需求作出反应。会上讨论了这些需求是政府、企业还是利害关系方的需求，以及是否需要在基金和捐助方

的供资申请中详细阐述这些需求。其他人则表示，希望能够制定指导方针，指导各国如何根据需求调整财政支持。

52. 与会者举例说明了如何提高气候资金的效力、结果和影响，包括就实地吸取的经验教训和最佳做法进行更深入的交流；根据最新的科学和数据进一步评估，并纳入文化因素；改善捐助者之间的协调；与接收国合作，建立伙伴关系并进行对话，以确保资金基于需求(以国家自主贡献伙伴关系作为例子，说明如何确定支持目标和参与对话)。

53. 最后，与会者认为，提供资金不是最终目标，而是在实地产生影响的手段和推动因素，可以更多地关注气候资金的效力和影响。

D. 在获得适应和减缓资金和技术支持方面面临的挑战和机遇

54. 研讨会第一期会议讨论了发展中国家在获得适应和减缓资金和技术支持方面面临的挑战和机遇。虽然正在解决可用于支持各国需求的气候资金水平不足的问题，但获得资金的障碍依然存在，特别是对妇女团体、土著人民和本地社区而言。一些与会者还提出了一项关切，即各地区之间获得的气候资金水平不平衡。

55. 一位小组成员指出，发展中国家的大多数项目都是由国际认证实体承担，其中许多实体有办法和能力达到基金对认证的要求。与会者确定了认证本地实体的机会，这些实体往往更有能力应对本地需求和融资条件，而且可能比国际认证实体反应更快。

56. 最后，与会者指出，需要加大提供技术支持的力度，以协助发展中国家制定强有力的国家方案以及国家适应和投资计划。他们强调，可以加强发展中国家之间的南南合作，使它们能够分享经验和知识，还可以为此目的提供额外资源。

57. 在研讨会第二期会议上，与会者讨论了与资金和技术支持有关的一系列挑战，即缺乏投资渠道和有利环境；接收国的吸收能力不足；政策框架不足；气候资金需求与国家利益不一致；灾后恢复和大流行造成外债或内债水平上升；需要证明共同融资；缺乏处理损失和损害所需的支持或资金；适应所需赠款资金水平较低；绿色气候基金的申请和审批过程漫长，以及需要数据和科学以确认气候变化(如海岸侵蚀)造成的影响；需进行获得资金方面的能力建设；审批要求缺乏灵活性；本地组织无法满足资格标准；获得资金需要厘清的气候资金情况日益复杂；缺乏帮助最不发达国家和小岛屿发展中国家获得资金的直接支持举措。

58. 若干与会者认为，筹集私营部门资金面临一系列广泛的挑战，有人呼吁要进一步了解私营部门未按要求进行投资的原因。

59. 有人指出，在许多国家，私营部门不发达或对气候或适应问题了解不够充分，所以很难激励私营部门提供资金。

60. 其他人提到，尽管许多私营部门的财务决定和投资符合《巴黎协定》的目标，包括从化石燃料领域撤资，但私人资金仍然滞后。各国政府正在采取重要步骤，取消补贴、转移投资以及为碳定价，目的是与《巴黎协定》保持一致。

61. 一位与会者提出，引入金融监管措施，促使投资渠道与《巴黎协定》的目标保持一致，有助于提高气候资金水平。有人进一步指出，可以通过公共政策筹集私人资金用于气候行动，发达国家可以朝这一方向发出雄心勃勃的明确信号。

62. 许多与会者列举了改善获得和筹集气候资金的机会，例如使气候融资主流化；使发展合作、国家规划、预算规划、基础设施投资规划和部际规划与气候考虑因素保持一致；拥有各种各样的工具，并将赠款与其他形式资金相结合，包括贷款、担保、股权、环境服务付款和碳融资。

63. 其他机会(特别是适应方面的机会)存在于各个领域，包括海洋、农业和水等自然资产；对人力资源、教育和发展本地能力的投资；以及替代技术。

64. 此外，发展中国家已经制定了计划，如国家自主贡献以及反映其需求和成本的国家适应行动方案，使资金提供方可以立即启动实施。最后，部分人强调，气候资金必须支持公正过渡和气候公正。
